

Zu den Strategiebündel, um die ungünstigen Effekte dieser funktionalen und sozialen Entmischung abzufedern, gehören auch Überlegungen, in grösserem Masse Umverteilungsmechanismen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden herzustellen, um einen besseren Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Agglomerationen herbeizuführen. Erwogen werden grössere Investitionsabgaben an Basel-Stadt, Pendlerbeiträge oder die Neubewertung der Berechnungsfaktoren für einen Finanzausgleich unter besserer Berücksichtigung der sich abzeichnenden und stetig verändernden Alters- und Sozialstrukturen. Das Ziel ist, langfristig eine kostendeckendere Abgeltung zentralörtlicher Dienstleistungen zu schaffen und einen Beitrag zum Auffangen der explodierenden Kosten einer A-Stadtentwicklung zu erhalten. Kaum möglich ist eine Gebietsreform im Sinne einer Funktionalregion, wobei eine ganze Agglomeration als neue Gebietskörperschaft institutionell verankert würde, die an die Stelle der Gemeinden tritt, deren Aufgaben übernimmt und über deren

Steuermittel verfügt. Diesem Modell nach Vorbild des Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg von Anfang 1996, das die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Gemeinden des Kantons regelt, kann in einer trinationalen Region nicht vollzogen werden, obwohl es in diesem Raume beispielhafte grenzüberschreitende Kooperationen gibt. Allerdings sind noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Diese sind nicht unerheblich, da laut Bundesgesetz Basel gleichzeitig Kanton und Kommune ist und als ein autonomes Gebiet gilt, das auch bilaterale Verträge mit dem Ausland schliessen kann.

R. Schneider-Sliwa

Didaktische Hinweise:

- Verhältnis von Kernstadt und Agglomeration
- Probleme der Kernstadt
- Suburbanisierung in der trinationalen Agglomeration Basel und zentralörtliche Dienstleistungen

Grenzgänger im Agglomerationsraum Basel

28 ②

K Die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gehören zu dem Bereich des nordwestschweizerischen Grenzgängergürtels mit den höchsten Pendleranteilen und der grössten Stabilität im Arbeitsmarkt. In der gesamten Nordwestschweiz hält sich die Zahl der Grenzgänger 1997 auf hohem Niveau bei ca. 41 000 (Tab. 1). Der Gesamtbestand der Grenzgänger im Kanton Basel-Stadt betrug 27 478 Personen, ca. 26,5 % aller Erwerbspersonen, in Basel-Landschaft 13 821 Personen (1996), ca. 12,5% aller Erwerbspersonen. Deutlich wird ein zahlenmässiges Gefälle vom grössten Einpendlerzentrum Basel-Stadt in die Umlandgemeinden. Dieses zeigt sich sowohl in Absolutzahlen der Grenzgänger als auch in deren prozentualen Anteilen an den Erwerbstätigen, wobei die Frauenquote in Basel-Stadt bedingt durch ein geschlechterspezifisches Arbeitsplatzangebot im Dienstleistungsbereich höher ist als in Baselland. Die hohen Anteile an der Gesamtbeschäftigung in den Industriekorridoren Basel-Muttenz-Pratteln, Füllinsdorf, Liestal oder Basel-Reinach-Aesch weisen auf die Abhängigkeit der Wirtschaft vom Grenzgängertum hin (Tab. 2). Deutlich erkennbar sind ferner räumliche Strukturunterschiede. Während in Basel-Stadt der überwiegende Teil der Grenzgänger im Dienstleistungs- und verarbeitenden Sektor tätig ist, sind im industriell geprägten Umland vergleichsweise höhere Anteile in Industrien beschäftigt. Dieser Stadt-Land-Unterschied zeigt sich auch in der

Betrachtung der Berufsgruppen. Entsprechend der jeweiligen Wirtschaftsstruktur sind in Basel-Stadt anteilmässig mehr Grenzgänger als in Basel-Landschaft in Büro-, Verkaufs- und Dienstleistungsberufen sowie als technische Fachkräfte tätig.

i Der zwischenstaatliche Pendelverkehr im Raum Basel lässt sich durch folgende drei Faktoren erklären:

1. Die Region stellt einen *Kultur- und Funktionalraum* mit gewachsenen Beziehungen dar, in dem die Grenze traditionell nicht als Begrenzung galt. Schweizerische Unternehmen förderten früh grenzüberschreitende Verflechtungen, indem sie nach Beitritt Badens zum Deutschen Zollverein 1835 auf der badischen Seite Zweigniederlassungen zur Umgehung der Zollschränken gründeten. Bis zum ersten Weltkrieg war die Personenfreizügigkeit vollständig gewährt. Erst seither verlief die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung aus historischen und politischen Gründen in unterschiedlichen Richtungen. Dennoch blieb die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Fremdarbeitskräften bis in die Gegenwart für die Entwicklung der schweizerischen Industrien an der Hochrheinachse bedeutend. Daher wurde das Grenzgängertum durch staatliche Politik zeitweise unterstützt. Wegen der grenzüberschreitend angelegten Unternehmerpolitik ist im gemeinsamen alemannischen Kultur- und Sprachraum (alemannische Dialekte werden in Südbaden und im Elsass gesprochen) Arbeitsmobilität über Staatsgrenzen mit langer Betriebszugehörigkeit zu einer jahrzehntealten fest verwurzelten Familientradition geworden. In der Agglomeration selbst gelten Grenzgänger in langfristigen Arbeits-

Literatur:

- Amt für Orts- und Regionalplanung, Regionalstelle beider Basel: Einwohnerperspektiven für die Region Nordwestschweiz bis zum Jahr 2015. Liestal 1996
- Frey, R. L.: Wechselwirkungen zwischen Agglomeration und Kernstadt. Tagungsbericht Entwicklung der Dreiländer-Agglomeration D-F-CH „Eine Zukunft zu Dritt“, 1995
- Koch, M.: Städtebau in der Schweiz 1800 - 1990. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich, 1992
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt Geographisch-Statistisches Handbuch des Kantons Basel-Stadt. Basel 1938
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt. Basel 1997
- Leser, H.: Die ideale Regio-Stadt Basel. Eine Ideenskizze grenzüberschreitender Planungsziele. Regio Basiliensis, 38/2, S. 85-96, 1997
- Datengrundlage der Karte: Parlow, E., U. Heinzmann u. M. Wüthrich: Landnutzung. In: REKLIP (Hrsg.): Klimaatlas Oberrhein Mitte-Süd, Offenbach-Strassburg, Zürich 1995

verhältnissen nicht als „Ausländer“, sondern lediglich als Pendler. Kulturelle und soziale Integrationsschwierigkeiten sind daher kaum vorhanden. Die hohe Akzeptanz ergibt sich ferner daraus, dass Grenzgänger einer kantonalen Arbeitsmarktregelung durch einen Gesamtarbeitsvertrag unterliegen und deshalb den einheimischen Arbeitsmarkt generell nicht durch untertarifliche Lohnvereinbarungen schädigen. Ferner wohnen sie ausserhalb der Schweiz und gefährden deren Infrastrukturen oder einheimische Versorgung mit Wohnraum nicht, stellen dafür aber ein erhebliches Kaufkraftpotential dar.

Basels Position als Oberzentrum einer funktional verflochtenen Region zieht eine natürliche Konzentration der Grenzgänger in der Agglomeration an. Dabei haben Grenzgänger z.T. kürzere Pendelwege, als in vielen Grossstadregionen üblich, der überwiegende Teil pendelt nicht weiter als 30km. Dies aus zwei Gründen: Zum einen erhält eine Grenzgänger-Jahresbewilligung nur, wer seinen Wohnsitz in einem bestimmten Grenzbereich hat, im benachbarten Abschnitt der schweizerischen Grenzzone arbeitet und täglich an seinen Wohnsitz zurückkehrt. Zum anderen ist es die Regelung zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, die innerhalb des Grenzgebiets gilt, die Pendelströme auf den Raum der kurzen Anfahrtswege beschränkt.

2. *Entwicklungen in der Agglomeration* unterstreichen die Bedeutung der Grenzgänger für die Zukunft. Durch die zunehmende Überalterung der Bevölkerung im Agglomerationsraum scheiden innerhalb weniger Jahre mehr Personen aus dem Erwerbsleben aus, als in den Arbeitsmarkt neu eintreten werden, bis zum Jahr

2000 wird der Rückgang der Erwerbspersonen 1,1% betragen. Obwohl es konjunkturell und durch Globalisierungseffekte bedingt auch einen Abbau von Arbeitsplätzen und eine leicht steigende Arbeitslosenquote gibt, sind nicht alle Branchen gleichermassen betroffen. Vom Arbeitsplatzabbau (bei jedoch steigender Wertschöpfung, d h. Produktivitätssteigerung) betroffen waren 1995 z B. der Handel insgesamt und der Finanzsektor. Stellenwachstum bei steigender Wertschöpfung verzeichneten: die Metallindustrie, Maschinen/Apparate/Elektronik, Graphische Industrie, Textil/Bekleidung, Gummi/Kunststoff, Papier- und Holzindustrie, Nahrungsmittel/Getränke, Grosshandel mit Investitionsgütern, Grossverteiler/Warenhäuser, Transport, Spedition. Lagerung, Beratung, Verkehrswirtschaft und die öffentliche Hand ein Stellenwachstum. Diese Branchen sind seit jeher Schwerpunkte der Grenzgängerbeschäftigung gewesen. Zukünftige Expansion wird wie in der Vergangenheit nur durch Ausbau des Grenzgängervolumens realisiert werden (Tab 1). Im Gegensatz zu Gastarbeitern oder Ausländern, die in schwieriger wirtschaftlicher Lage als „Konjunkturpuffer“ oder „Manövriermasse“ eingesetzt wurden (Bsp. durch Entlassungen und Abschiebungen in den Jahren 1960-65 und 1970-74), ist der Agglomerationsraum selbst bei schlechter Konjunktur abhängig von den Grenzgängern (Tab. 2).

3. Grenzgängerströme sind Ausdruck unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungen beiderseits der Grenze. So gilt der Arbeitsplatz in der Nordwestschweiz als relativ sicher. Die Arbeitslosenziffern der Nordwestschweiz lagen 1997 mit 4,5% unter dem schweizerischen Durchschnitt von 5,2%. Die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft verzeichneten mit 4,7% bzw. 3,5% ebenfalls unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten, ebenso wie Basels Ummandgemeinden im Kanton Solothurn mit nur 2,6%. Grenzgänger sind in der Agglomeration vom Stellenabbau unterschiedlich betroffen. In Basel-Stadt verringerten sich die Stellen für deutsche Grenzgänger 1997 um 380 auf 9700, in Basel-Landschaft durch Verlust industrieller Arbeitsplätze um 400 auf 3100.

Stetig steigende Arbeitslosenquoten im eigenen Land und die Möglichkeit, innerhalb kürzester Distanz ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot im anderen Land zu erschliessen, sind sicherlich eine Hauptdeterminante der Grenzgängerei. Der Problemdruck auf der deutschen Seite wird sichtbar durch die Statistiken zur Arbeitslosigkeit in den benachbarten Landkreisen Lörrach und Waldshut (Tab. 3). Mit 9,5% lag die Arbeitslosenquote im Landkreis Lörrach 1997 über dem Durchschnitt von Baden-Württemberg (8,7%). Berechnete man jene Personen ein, die vom Arbeitsamt in Fortbildungsmassnahmen finanziert sind, wäre die Arbeitslosenquote des Landkreises Lörrach 11%.

Tab. 1: Mittlere Wohnbevölkerung und Grenzgänger in der Nordwestschweiz

	1980	1991	1995	Veränderung
Mittlere Wohnbevölkerung	510 600	533 900	545 800	6,9%
davon				
Basel-Stadt	203 900	199 100	198 700	-2,5%
Basel-Landschaft	219 800	237 100	257 900	17,3%
Grenzgänger	22 800	42 600	41 700	82,9%

Quelle: Regio Basiliensis (Hg.) 1997: Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz, 1995/96, S. 130, 127

Tab. 2: Anteile der Grenzgänger an den Beschäftigten nach Branchen 1995 (in%)

Branche	Anteile der Grenzgänger		
	aus Frankreich	aus Deutschland	Gesamt
Nahrungsmittel/Getränke	26,5	4,4	30,9
Textil/Bekleidung/Schuhe	20,2	2,1	22,3
Graphische Industrie	13,3	1,8	15,1
Chemie	14,6	12,5	27,1
Steine/Erden	29,2	0,8	30,0
Metallbearbeitung	29,0	2,7	31,7
Maschinen/Apparate	16,5	5,6	22,1
Elektronik/Präzisionsinstr	25,3	6,1	31,4
Übrige Industrie	34,1	3,1	37,2
Industrie	19,3	8,2	27,5
Grosshandel	11,3	4,4	15,7
Banken	1,7	2,7	4,4
Versicherungen	7,9	4,3	12,2
Transport/Sped/Lagerung	5,0	7,5	12,5
Beratung	2,2	3,5	5,7
Grossverteiler	19,1	5,9	25,0
Übrige Dienstleistungen	5,6	6,0	11,6
Dienstleistungen	7,6	5,2	12,8
Bauwirtschaft	7,5	6,3	13,8

Quelle: Regio Basiliensis (Hg.) (1997): Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz 1996/97. Schriften der Regio 7 18. Basel..

Tab. 3: Arbeitslose in den Landkreisen Lörrach und Waldshut im Dezember 1997

	Landkreis Lörrach		Landkreis Waldshut	
	Gesamt	Veränd. im Vgl. zu Vorjahrsmonat in %	Gesamt	Veränd. im Vgl. zu Vorjahrsmonat in %
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	65 397	- 1,7	44 569	- 2,8
Arbeitslosenmeldungen seit Jahresbeginn	12 773		10 241	-3,8
im Monat	923	- 9,2	815	-
Abmeldungen Arbeitsloser im Monat	821	6,6	648	5,7
Am Monatsende noch gemeldet	8 693	5,3	6 693	-1,6
darunter				
Frauen	(43%)	9,9	(43,6%)	5,5
Arbeiter	(67%)	5,5	(67,0%)	-6,5
Jugendliche unter 20 J.	(2,4%)	-7,9	(3,2%)	-2,7
Ausländer	(21,5%)	9,0	(20,7%)	-4,6
Arbeitslosenquote in %				
insgesamt		9,5		9,8
für Männer		9,4		9,4
für Frauen		9,6		10,3
für Ausländer		20,5		19,7
Anzahl Stellenangebote				
Zugang im Monat	266	-47,8	176	-55,1
Zugang seit Jahresbeginn	4 629	- 9,1	3 329	-11,3
Arbeitsvermittlungen im Monat	359	-13,5	316	-19,6
seit Jahresbeginn	3 612	-4,4	2 525	-4,8

Quelle: Arbeitsamt des Landkreises Lörrach, Eckdaten des Arbeitsmarktes für die Landkreise Lörrach und Waldshut, 1998

Grenzgängertum wird ferner dadurch begünstigt, dass trotz Arbeitsplatzabbau einiger Branchen die Nordwestschweiz insgesamt wegen ihrer exportstarken Industrien strukturstark ist. Pro-Kopf-Einkommen liegen 25% über dem schweizerischen Durchschnitt. Jedoch sind es nicht einfache Unterschiede in Tariflöhnen, die Grenzgänger anziehen, zumal diese einen dualen Arbeitsmarkt bilden: Sie sind sowohl in den unteren Lohnkategorien (auch für schweizerische Verhältnisse) als auch in qualifizierten Berufsfeldern und höheren Lohngruppen zu finden, wobei es geschlechterspezifische Unterschiede gibt. Real gibt es allerdings für alle Lohnkategorien in der Schweiz einen Mehrverdienst. Dieser resultiert aus der gesetzlichen 42-Stundenwoche, dem durchschnittlich kürzeren Urlaub sowie der wesentlich geringeren Anzahl von Feiertagen, wodurch die Jahresarbeitszeit in der Schweiz um mehrere hundert Arbeitsstunden länger ist. Eine geringere

Maximalbesteuerung sowie um einige Prozent niedrigere Sozialabgaben in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland tragen ferner dazu bei, dass das Nettoeinkommen höher ist. Dies wird durch günstige Devisenkurse (beispielsweise die de facto Aufwertung des Schweizer Franken seit 1994/95 gegenüber anderen Währungen) verstärkt.

Didaktische Hinweise:

Wirtschaftsräumliche und soziale Bedeutung der Grenzgänger
Struktur der Grenzgängerströme nach Berufsgruppen
Hintergründe des Grenzgängertums
Entwicklungsgefälle in der Grenzregion

R. Schneider-Sliwa

Literatur:

Arbeitsamt des Landkreises Lörrach: Eckdaten des Arbeitsmarktes für die Landkreise Lörrach und Waldshut im Überblick, Berichtsmonat Dezember 1997. Lörrach 1988
Basler Zeitung: Arbeitslosigkeit wächst. Dreiland-Zeitung v. 20. Januar 1998, S. 2
Mohr, B.: Deutsche Grenzgänger in der Nordwestschweiz Pendlerverflechtungen am Hochrhein. Schriften der Regio 9.1, Freiburg i. Br 1986
Mohr, B. und W.-D. Sick: Raumordnungsmuster im deutsch-schweizerischen Hochrheingebiet. Eine Untersuchung des Instituts für Kulturgeographie an der Universität Freiburg i. Br. - im Auftrag des Innenministeriums Baden-Württemberg 1986
Regio Basiliensis (Hg.): Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz 1996/97. Schriften der Regio 7. 18. Basel 1997
Sick, W.-D. und B. Mohr: Trennendes und Verbindendes am Hochrhein. Grenzüberschreitende Verflechtungen zwischen Deutschland und der Schweiz. - In: Beiträge zur Landeskunde. Regelmässige Beilage zum Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, 3 / Juni, 1993 S. 1-6.

Agglomeration Zürich 29

K Zürich stellt in der Schweiz das eindrücklichste Beispiel für die Agglomerationsentwicklung seit 1950 dar. Agglomerationen, die trotz ihrer grossen wirtschaftlichen Bedeutung in der Schweiz keine institutionellen Einheiten darstellen, werden vom Bundesamt für Statistik durch folgende Bedingungen definiert: Es sind zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20 000 Einwohnern. Jede Agglomeration besitzt eine Kernzone, die aus der Kernstadt und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2 000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Eine nicht der Kernzone zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn mindestens ein Sechstel ihrer Erwerbstätigen in der Kernzone arbeitet und wenn aus einer Auswahl von fünf weiteren Kriterien drei erfüllt sind (baulicher Zusammenhang mit der Kerngemeinde; Mindestwerte der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte; Bevölkerungswachstum; ein Drittel oder mehr Erwerbstätige, die in der Kernzone arbeiten; geringer Anteil Erwerbstätiger in der Landwirtschaft). In der Agglomeration Zürich wohnten 1950 rund 450 000 Personen, die auf die Stadt Zürich (390 000) und 14 suburbane Gemeinden (60 000) verteilt waren. 1960 umfasste die Agglomeration bereits 40 Gemeinden und rund 600 000 Einwohner. Zwischen 1960 und 1970 griff die Agglomeration Zürich erstmals über die Kantons Grenzen hinaus. Im Jahr 1990 schliesslich gehörten 15 aargauische Gemeinden und die schwyzerische Gemeinde Wollerau zusätzlich zu 75 Zürcher Gemeinden zur Agglomeration

Zürich. Zusammen mit der Kernstadt zählt die Agglomeration Zürich heute rund 950 000 Einwohner, d. h. die Agglomeration Zürich ist heute als grösster urbaner Raum der Schweiz praktisch eine Millionenagglomeration und gilt als die Wirtschaftsmetropole der Schweiz schlechthin.

An die Agglomeration Zürich grenzen überdies mehrere mittelgrosse Agglomerationsräume. Hervorzuheben sind u. a. die aus der Karte ersichtlichen Regionen Baden, Zug, Rapperswil, Winterthur. Zwischen diesen Agglomerationsräumen und der Stadt Zürich bestehen enge Pendlerverflechtungen: So pendeln aus all diesen Nebenzentren mindestens 12% aller Beschäftigten ins Grosszentrum. Solche grossflächige städtische Verdichtungsräume werden als Metropolitanräume bezeichnet. Der Metropolitanraum Zürich umfasst insgesamt 1,4 Millionen Einwohner.

i Die Kernstadt Zürich selbst hat im Zuge des fortschreitenden Suburbanisierungsprozesses seit 1950 bevölkerungsmässig einen eindrücklichen Bedeutungsverlust erlitten. 1950 wohnten noch 87% der Agglomerationsbevölkerung in der Kernstadt, 1990 waren es nur noch 39%. Seit 1962 verliert die Kernstadt auch absolut an Einwohnern. Vom Höchststand von 440 000 Einwohnern sank die Zahl auf rund 360 000. Der Suburbanisationsprozess ist immer begleitet von einer räumlichen Entmischung von Wohn- und Arbeitsstätten. Letztere differenziert sich weiter in Industrie- und Dienstleistungsgebiete. Diese Entmischungsvorgänge in den städtischen Verdichtungsräumen werden durch die Entwicklung des Verkehrswesens ermöglicht und sind ein Ausdruck des marktwirtschaftlichen Systems. Die interne Struktur des Agglomerationsraumes ist von der an einem bestimmten Stand-

ort erwirtschaftbaren Wertschöpfung bestimmt. Diejenige Nutzung, welche die Bezahlung der höchsten Bodenpreise zulässt, kann sich an einem bestimmten Standort etablieren. Tendenziell werden dabei vor allem die Wohnnutzung, aber auch das Gewerbe, aus dem Zentrum ins Umland verdrängt.

Neben der funktionalen Entmischung ist die Agglomerationsentwicklung auch von sozialen Entmischungsvorgängen gekennzeichnet. Diese manifestiert sich als räumliche Segregierung verschiedener sozioökonomischer Bevölkerungskategorien. Die wichtigste Entmischung zeigt sich entlang unterschiedlicher Einkommensklassen. Mittelständische und wohlhabende Haushalte ziehen von der Stadt in die umliegenden Gemeinden. Dadurch entsteht eine soziale Polarisierung zwischen Kernstadt und Agglomerationsgemeinden.

Die Folgen dieser beiden Entmischungsvorgänge sind gut aus der Karte ersichtlich. Gemeinden mit Arbeitsplatzdefizit oder -überschuss und die Gemeindetypen vermitteln einen guten Eindruck der funktionalen und sozialen Entmischung und Polarisierung innerhalb der Agglomeration. Die Gemeindetypologie basiert auf einem systematischen Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell und wurde im Auftrag des Bundesamtes für Statistik erstellt. Sie klassiert Gemeinden nach sozioökonomischen Kriterien und ist die genaueste Raumgliederung, um die räumlichen Unterschiede in der sozialen und funktionalen Differenzierung der Gemeinden aufzuzeigen. Die in der Karte dargestellten Typen innerhalb der Agglomeration Zürich können wie folgt knapp definiert werden:

Zentrum: Diese Gemeinden weisen, neben den zentralen Funktionen, mehr als 100 000 Einwohner auf.

Reiche Gemeinden: Sie sind von wohlhabenden Steuerpflichtigen bewohnt und